



Organização partidária em tempos de Pandemia: estratégias partidárias e Eleições Municipais

Adriana Soares Alcântara

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE

adri_alcantara@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2565-4778>

Francisco Josênio Camelo Parente

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP

Professor do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE

josenioparente@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4011-311X>

Resumo

Este artigo analisa o comportamento dos partidos políticos no Estado do Ceará em relação aos procedimentos de natureza organizativa e estrutural de sua responsabilidade em ano eleitoral sob a pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) que abala o Brasil e o mundo. As filiações e as composições partidárias são analisadas a partir de dados abertos da Justiça Eleitoral, em consulta ao Sistema de Filiação Partidária (FILIA) e ao Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) – este no módulo Consulta Pública de acesso geral no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados obtidos são comparados por meio de pesquisa de caráter qualitativo. A fundamentação teórica recorre aos conceitos organizacionais da doutrina de Angelo Panebianco.

Palavras-chave democracia; partidos políticos; organização partidária; eleições municipais; participação política.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2021, Vol. 11, nº 26

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.26.4652>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 14 dez 2020

Data de publicação 08 jan 2021

Political party organization in pandemic times: partisan strategies and municipal elections

Abstract

This article analyzes the behavior of political parties in the State of Ceará, Brazil, in relation to the organizational and structural procedures of their responsibility in an election year under the Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) pandemic that shakes the country and the world. Partisan affiliations and compositions are analyzed by means of open data from the Brazilian Electoral Justice, referring to the Brazilian Party Membership System (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) and the Brazilian Party Information Management System (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – the latter in the free access Public Consultation module on the website of the Brazilian Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Data are compared by using a qualitative research approach. The theoretical framework resorts to the organizational concepts of Angelo Panebianco's doctrine.

Key words democracy; political parties; political party organization; municipal elections; political participation.

Organización partidista en tiempos de pandemia: estrategias partidistas y elecciones municipales

Resumen

Este artículo analiza el comportamiento de los partidos políticos en el Estado de Ceará, Brasil, con relación a los procedimientos organizativos y estructurales de su responsabilidad en un año electoral bajo la pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) que sacude al país y al mundo. Las afiliaciones y composiciones partidistas se analizan mediante datos abiertos de la Justicia Electoral brasileña, en consulta al Sistema de Afiliación Partidista brasileño (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) y al Sistema de Gestión de la Información Partidista brasileño (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – este último en el módulo de Consulta Pública de libre acceso en el sitio web del Tribunal Superior Electoral brasileño (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Los datos se comparan utilizando un enfoque de investigación cualitativa. El marco teórico recurre a los conceptos organizativos de la doctrina de Angelo Panebianco.

Palabras clave democracia; partidos políticos; organización partidista; elecciones municipales; participación política.

Organisation partisane en période de pandémie: stratégies partisans et élections municipales

Résumé

Cet article analyse le comportement des partis politiques dans l'État du Ceará, Brésil, par rapport aux procédures organisationnelles et structurelles de leur responsabilité au cours d'une année électorale sous la pandémie de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) qui secoue le pays et le monde. Les affiliations et les compositions partisans sont analysées à l'aide des données ouvertes de la Justice Electorale, en référence au Système d'Affiliation Partisane (Sistema de Filiação Partidária [FILIA]) et au Système de Gestion des Informations Partisanes (Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias [SGIP]) – ceci dans le module de Consultation Publique d'accès libre sur le site Internet de la Cour Electorale Supérieure brésilienne (Tribunal Superior Eleitoral [TSE]). Les données sont comparées en utilisant une approche de recherche qualitative. Le cadre théorique utilise les concepts organisationnels de la doctrine d'Angelo Panebianco.

Mots-clés : démocratie; partis politiques; organisation partisane; élections municipales; participation politique.

Introdução

As eleições municipais de 2020 foram realizadas no Brasil. O que era incerto e parecia impossível há poucos meses se concluiu no mês de dezembro, com a diplomação das(os) políticas(os) eleitas(os) para os cargos de prefeita(o) e vereadoras(es) em um processo eleitoral extremamente competitivo.

Ações eleitorais ainda podem ameaçar os mandatos conquistados, mas isso é algo alheio ao que se investigou neste estudo, já que seu foco recai sobre a organização partidária e os procedimentos próprios de um ano eleitoral, afetados pela pandemia de Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), que alterou o modo de preparação dos partidos e das candidaturas, mediante filiações partidárias e composições partidárias dos diretórios e das comissões.

Este artigo analisa como os partidos políticos cearenses se estruturaram em termos formais e materiais, com as composições partidárias e as filiações partidárias oficializadas no ano de 2020, com o atendimento não presencial dos órgãos da Justiça Eleitoral aos partidos políticos, às(aos) candidatas(os) e às(aos) eleitoras(es).

Adota-se a conceituação de partidos políticos como organizações complexas, de acordo com Panebianco (2005). Na análise dessa complexidade há de se considerar a existência de vários elementos que compõem a burocracia partidária, tais como a estrutura e composição dos órgãos partidários, a contratação de profissionais que consigam atender às demandas exigidas pela Justiça Eleitoral e que se não obedecidas podem obstaculizar o funcionamento dos partidos políticos, bem como o gerenciamento de recursos financeiros de modo equilibrado a partir de critérios definidos por normas eleitorais conforme afirmado em trabalho sobre organização e formação de partidos políticos, Alcântara (2019).

Vários são os elementos para se aferir a força organizativa dos partidos políticos. Bolognesi e Barbièreski (2016) afirmam que o processo de seleção dos candidatos pode ser utilizado para tanto. Neste sentido se justifica a análise presente, onde coletamos dados acerca dos filiados no Estado do Ceará e como a atenção do partido a este ponto impacta diretamente nas candidaturas aos cargos eletivos.

A atenção ao processo de filiação, que é formalmente anterior ao procedimento de recrutamento e as estratégias de distribuição de recursos às(aos) candidatas (os) traduzem o índice de democracia interna dos partidos¹.

Optamos, durante a escrita, por mencionar tanto mulheres quanto homens como participantes do processo democrático do Ceará, quebrando o costume textual de manter o gênero masculino nas referências às pessoas, como se a política fosse um universo ocupado apenas pelos homens. Aqui, buscamos ressaltar o papel das mulheres na política e a necessidade de que também sejam consideradas na escrita científica.

1 Sobre a hierarquia dentro das organizações partidárias ver Michels (1982) e Braga (2012).

O texto se baseia em duas análises das filiações partidárias e composições partidárias datadas de 2020, retratando o comportamento dos partidos políticos em tempos de pandemia. Utilizam-se dados da Justiça Eleitoral para estabelecer uma comparação no período entre 2016 e 2020. São dados brutos coletados e trabalhados pela autora.

A hipótese de pesquisa indica que:

- Os partidos políticos vigentes no Estado do Ceará têm pouca organização e infraestrutura frágil e incapaz de dar conta das poucas obrigações impostas pela Justiça Eleitoral; e
- Esses partidos políticos não conseguem estabelecer-se no interior cearense de modo estruturado com vistas a criar bases para as eleições municipais.

As filiações partidárias, o atendimento virtual e os novos tempos

Filiar-se a um partido político é uma ação que pode conter várias intenções, como: a) identificar-se com o programa e o estatuto do partido; b) pretender fazer parte de uma organização política; c) postular a candidatura a algum cargo eletivo, entre outras.

Entretanto, em ano de eleições, o ato de filiação parece trazer um objetivo bem claro: candidatar-se. Com a redução do tempo de pertencimento ao partido político para 6 meses, a partir da promulgação da Lei n. 13.488 (2017), que trouxe alterações à Lei n. 9.504 (1997), o limite temporal das filiações ocorreu em 4 de abril de 2020. Os cartórios eleitorais permaneceram fechados, sem atendimento presencial, assim, a falta de preparo das agremiações partidárias diante da delicadeza do momento e, sobretudo, a ausência de interação, para não dizer a inexistência de compromisso entre eleitoras(es) e partidos, tornaram as filiações um passo quase intransponível para a candidatura em tempos de pandemia.

A Lei n. 9.096 (1995)², não obstante as inovações trazidas pela Lei n. 13.877 (2019), referentes ao envio automático das listas de filiadas(os) por sistema próprio da Justiça Eleitoral, ainda não está sendo cumprida. Conforme o art. 11 da Resolução TSE n. 23.596 (2019), na segunda semana dos meses de abril e outubro, o partido enviará a relação atualizada dos nomes de suas(eus) filiadas(os), para arquivamento. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio do Sistema de Filiação Partidária (FILIA), implementado em 2019, manteve para as eleições de novembro de 2020 os 2 processamentos anuais das listas de filiadas(os),

2 “Art. 19. Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos. (Redação dada pela Lei n. 13.877, de 2019)”

com poucas alterações: a) a recepção das filiações pelo TSE ocorreria independentemente de submissão das listas; e b) dezembro seria o último mês para o processamento de novas filiações, ao invés de outubro. O processamento, ato que transforma as filiações internas em filiações oficiais, feito exclusivamente pelo TSE, atualizou as relações oficiais 2 vezes em 2020 – nos meses de abril e dezembro.

Portanto, a filiação partidária constitui um procedimento complexo, onde se observam ações de filiadas(os), de partidos e da Justiça Eleitoral. Entretanto, a legislação existente, por si, não dá conta do funcionamento da engrenagem político-partidária que operacionaliza as filiações; outras questões devem ser consideradas para compreender como ocorrem as filiações partidárias.

O procedimento de filiação se inicia com o preenchimento de uma ficha, por vezes disponibilizada *on-line*, como nos casos do Avante, do Partido dos Trabalhadores (PT), do Partido Progressista (PP) e do Democratas (DEM). No Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) há necessidade de analisar o pedido de filiação, com prazo de impugnação e abono de um membro de quaisquer dos diretórios, a depender da circunscrição onde está cadastrado(o) como eleitor(a) o(a) filiado(a). Os dados constantes dessa ficha são inseridos no FILIA, de modo que essa lista do partido (denominada *lista interna*), após o processamento pela Justiça Eleitoral, transforma-se em *lista oficial*.

A Tabela 1 apresenta a variação nas filiações partidárias no Ceará no período de 2016 a 2020, tendo o mês de maio como marco inicial e final.

Tabela 1 Variação nas filiações partidárias no Ceará (2016-2020)

ANO	2016	2017	2018	2019	2020
Partido	Eleitores	Eleitores	Eleitores	Eleitores	Eleitores
PT	80.002	79.912	79.683	79.683	80.602
PSDB	57.706	57.629	57.508	57.238	51.235
PMDB	48.204	48.135	48.163	47.996	45.579
PP	37.373	37.324	37.253	37.165	35.310
PTB	34.800	34.782	34.646	34.679	31.883
PDT	30.772	30.806	30.396	30.560	34.638
DEM	28.596	28.577	28.273	28.505	26.470
PPS	26.343	26.084	26.118	26.057	23.065
PSB	24.178	24.471	24.674	25.054	26.530
PR	21.923	21.913	21.813	21.634	20.851
PC DO B	21.838	21.822	21.963	21.945	23.092
PRB	18.720	18.943	18.869	19.214	19.469
PV	12.489	12.488	12.438	12.431	12.094
PSC	10.598	10.580	10.583	10.562	9.398
PSL	10.370	10.495	10.931	12.808	14.328
PHS	10.315	10.277	10.265	10.229	
PSD	9.396	9.432	9.471	9.292	13.156
PRP	7.779	7.772	7.735	7.715	
PTN	7.401	7.396	7.173	7.094	17.160
PSDC	6.720	6.731	6.751	6.717	6.189
PMN	6.382	6.221	6.174	6.138	6.437
PRTB	5.693	5.684	5.686	5.683	5.397
PSOL	2.338	2.586	2.898	3.071	4.187
SD	4.164	4.152	4.119	4.114	4.904
PT DO B	3.926	3.916	3.990	3.953	4.163
PTC	3.203	3.185	3.219	3.202	3.718
PROS	2.812	2.863	3.078	3.236	4.143
PPL	2.762	2.757	2.778	2.761	
PMB	2.730	2.726	2.706	2.679	2.434
PEN	2.566	2.571	2.670	2.628	9.277
PSTU	2.164	2.156	2.110	2.104	1.931
REDE	618	796	1.129	1.128	2.060
PCB	353	353	382	576	594
NOVO	126	164	353	353	325
PCO	14	14	79	76	86
					63
total	545.374	545.713	546.077	548.280	540.768

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 1 mostra que, com pequenas alterações nos números de filiadas(os) no Ceará, 10 partidos se mantêm na mesma posição durante os últimos 4 anos: PT, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), PP, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), DEM, Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Liberal (PL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) têm desde o ano de 2016 mais de 20 mil filiadas(os). Dentre esses 10, apenas PT, PSB e PCdoB tiveram aumento de filiadas(os) em 2020. Os outros 7 tiveram redução.

Observa-se que outros partidos – com filiadas(os) em número menor do que 20.000 – também tiveram aumento em 2020. É o que mostra a Tabela 2.

Tabela 2 Distribuição dos filiados no Ceará em partidos com menos de 20.000 filiados

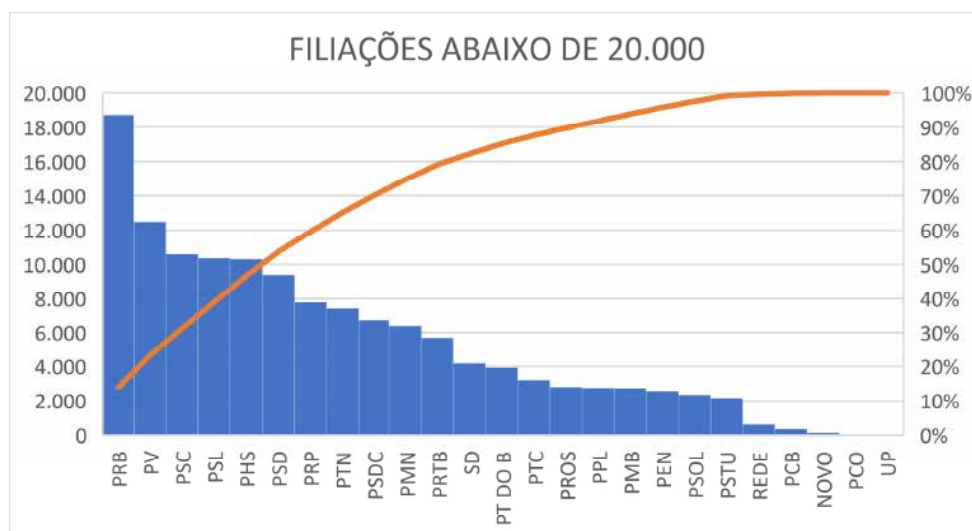
PART	2016	2017	2018	2019	2020		2020-2016
PRB	18.720	18.943	18.869	19.214	19.469	PRB	749
PV	12.489	12.488	12.438	12.431	12.094	PV	-395
PSC	10.598	10.580	10.583	10.562	9.398	PSC	-1.200
PSL	10.370	10.495	10.931	12.808	14.328	PSL	3.958
PHS	10.315	10.277	10.265	10.229		PHS	-10.315
PSD	9.396	9.432	9.471	9.292	13.156	PSD	3.760
PRP	7.779	7.772	7.735	7.715		PRP	-7.779
PTN	7.401	7.396	7.173	7.094	17.160	PTN	9.759
PSDC	6.720	6.731	6.751	6.717	6.189	PSDC	-531
PMN	6.382	6.221	6.174	6.138	6.437	PMN	55
PRTB	5.693	5.684	5.686	5.683	5.397	PRTB	-296
PSOL	2.338	2.586	2.898	3.071	4.187	PSOL	1.849
SD	4.164	4.152	4.119	4.114	4.904	SD	740
PT DO B	3.926	3.916	3.990	3.953	4.163	PT DO B	237
PTC	3.203	3.185	3.219	3.202	3.718	PTC	515
PROS	2.812	2.863	3.078	3.236	4.143	PROS	1.331
PPL	2.762	2.757	2.778	2.761		PPL	-2.762
PMB	2.730	2.726	2.706	2.679	2.434	PMB	-296
PEN	2.566	2.571	2.670	2.628	9.277	PEN	6.711
PSTU	2.164	2.156	2.110	2.104	1.931	PSTU	-233
REDE	618	796	1.129	1.128	2.060	REDE	1.442
PCB	353	353	382	576	594	PCB	241
NOVO	126	164	353	353	325	NOVO	199
PCO	14	14	79	76	86	PCO	72
UP					63	UP	63

Fonte: Elaborada pela autora.

Citam-se, pois, do maior para o menor, os seguintes partidos com valores marcados em amarelo na última coluna: o Podemos (PODE), que recebeu filiadas(os) do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em 2019, quando fez a incorporação, assim como o Patriota, que incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP); o Partido Social Liberal (PSL), que elegeu o atual Presidente da República e teve no período de 2016 a 2020 um aumento de 3.950 filiadas(os), com maior aumento ocorrido entre 2018 e 2020. Depois, seguem o Partido Social Democrático (PSD), o PSOL, a Rede Sustentabilidade (REDE), o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o Republicanos, o Solidariedade (SD), o Partido Trabalhista Cristão (PTC), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Avante, o Partido Novo (NOVO) e o Partido da Causa Operária (PCO). Outros partidos tiveram redução no número de filiadas(os): o Partido Verde (PV), o Partido Social Cristão (PSC), o Democracia Cristã (DC), o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), o Partido da Mulher Brasileira (PMB) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Os partidos incorporados constam na Tabela 2 até o ano em que estavam vigentes.

O Gráfico 1 mostra esse aumento do número de filiadas(os). Sendo a filiação uma condição de elegibilidade, prevista constitucionalmente, trata-se da justificativa mais provável, já que em 2020 foram realizadas eleições municipais.

Gráfico 1. Distribuição de filiados em partidos com número menor que 20.000



Fonte: Elaborada pela autora.

O período escolhido, portanto, justifica-se por ser o intervalo de tempo entre duas eleições municipais para prefeita(o) e vereadoras(es). Explicam-se as alterações destacadas:

a) na cor laranja se encontram os partidos que mudaram de nome; e b) na cor amarela estão os partidos que foram incorporados no ano de 2019, com vistas à participação nas eleições de 2020.

Tabela 3 Partidos políticos que mudaram de nome por data de aprovação no Tribunal Superior Eleitoral

Partido	Mudança	Data
PTN	PODE	16/05/2017
PTdoB	Avante	12/09/2017
PEN	Patriota	23/04/2018
PSDC/DC	DC	11/05/2018
PMDB	MDB	15/05/2018
PR	PL	07/05/2019
PRB	Republicanos	15/08/2019
PPS/Cidadania	Cidadania	19/09/2019

Fonte: Elaborada pela autora.

Tabela 4 Partidos políticos que foram incorporados

Partido	Incorporação	Data
PHS	Incorporado ao PODE	19/05/2019
PPL	Incorporado ao PCdoB	28/05/2019
PRP	Incorporado ao Patriota	28/03/2019

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ocorre que, apesar do FILIA receber filiações com datas retroativas, inseridas pelos operadores partidários, a ação de inclusão não pode ser feita retroativamente e sempre corresponde à realidade. Essa inclusão é o que delimita verdadeiramente o que será processado. Assim, a(o) filiada(o) que preencheu sua ficha em 4 de março mas só foi inserida(o) na lista interna pelo partido em 16 de abril de 2020 não deverá ser processada(o) nessa primeira oportunidade, porque o primeiro cronograma do TSE para o ano de 2020, constante da Portaria n. 131, previa 15 de abril como último dia para a atualização das relações de filiadas(os).

Com o atraso na inserção da filiação surge a ausência de condição de elegibilidade, que será examinada no pedido de registro de candidatura, de ofício ou por ação de impugnação manejada oportunamente.

Findo, pois, o prazo para a atualização das(os) filiadas(os) pelo partidos políticos, ocorre o processamento e a identificação das filiações *sub judice*³, aquelas com registros na

3 Nos termos da Resolução TSE n. 23.596 (2019):

“Art. 23. Detectados, no processamento, registros com idêntica data de filiação, serão expedidas, pelo TSE, notificações ao

mesma data da filiação. Inicia-se novo prazo para que partidos e filiadas(os) se manifestem na Justiça Eleitoral. Novamente, busca-se ação de filiadas(os) e partidos em uma interação que usualmente inexistente. O que ocorre, em regra, é a inércia do partido e da(o) filiada(o), não obstante haja a expedição de notificações pelo TSE para que ambos se manifestem.

Em outro momento, na hipótese de desídia do partido ou comprovada má-fé, o(a) eleitor(a) recorre ao Juízo Eleitoral e requer sua inclusão entre as(os) filiadas(os) de determinado partido que, por sua vez, é intimado a fazê-lo em até 10 dias. Nesse caso, após a inclusão do nome pelo partido, o cartório eleitoral autoriza o processamento tardio, com base na Resolução TSE n. 23.596 (2019). Registram-se, ainda, casos de pedidos extemporâneos, julgados após todos os prazos previstos no cronograma e que carecem de operacionalização no TSE.

Observou-se, então, no cronograma do primeiro semestre, uma corrida aos cartórios eleitorais, que na ocasião já estavam sob regime especial, em razão do avanço da COVID-19. A Portaria Conjunta n. 13/2020 do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) possibilitou o atendimento remoto pelos cartórios eleitorais para eleitores que pretendessem alistar-se, transferir o título ou efetuar revisões. Ficaram suspensos, também, os efeitos dos cancelamentos das inscrições eleitorais decorrentes da não coleta de biometria. Posteriormente: a) celulares particulares de servidores foram disponibilizados ao público em geral; b) o TRE-CE passou a receber e encaminhar pedidos de desfiliação às zonas eleitorais, por meio do Disque Eleitor (148); c) o FILIA apresentou *bugs* inesperados; d) decisões judiciais deferiram muitas filiações de última hora; e e) muitas outras filiações não foram concluídas a tempo.

E esse cenário que se desenha não é raro quando do término dos procedimentos atinentes ao exercício dos direitos políticos, a exemplo da realização da biometria em Fortaleza, capital cearense, em dezembro de 2019, quando centenas de pessoas tiveram seus títulos cancelados em razão da ausência da biometria. Anota-se, aqui, o exemplo porque a ausência de biometria também trouxe restrição àqueles que pretendiam candidatar-se em 2020, o que tornou o cenário mais complicado. Observa-se que a ausência de atenção dos partidos para com suas(seus) filiadas(os) é uma constante.

Muitos dos que pretendiam candidatar-se em 2020 estavam com seus títulos cancelados por não terem feito a biometria em tempo hábil, apresentavam falhas no cadastro eleitoral ou precisavam transferir seus títulos para as zonas eleitorais pretendidas.

filiado e aos partidos envolvidos.

§ 1º As notificações de que trata o *caput* deste artigo serão expedidas por via postal ao endereço constante do cadastro eleitoral, quando dirigidas a eleitor filiado, e pela rede mundial de computadores, no espaço destinado à manutenção de relações de filiados pelos partidos, quando dirigidas aos diretórios partidários.

[...]

§ 5º A situação das filiações a que se refere o *caput* deste artigo permanecerá como *sub judice* até que haja o registro da decisão da autoridade judiciária eleitoral competente no sistema de filiação partidária.”

Essa demora para adentrar o universo eleitoral votante pode ser entendida, aqui, como mais um exemplo de falta de compromisso com o partido político que patrocinaria a candidatura e falta de pertencimento ao eleitorado que pretendia gerir se eleita(o). Na hipótese das(os) pré-candidatas(os) aos cargos eletivos, de atuação municipal, não serem eleitoras(es) da zona eleitoral correspondente aos municípios pretendidos, a fiscalização da Justiça Eleitoral se faz necessária. Os cadastros eleitorais – de responsabilidade da Justiça Eleitoral – servem de comprovação do domicílio eleitoral, o que também acaba sendo uma prova de vínculo do eleitor com a comunidade que deseja representar.

Alguns candidatos decidiram sua candidatura dias antes da data-limite (4 de abril de 2020) e não eram filiadas(os) ou sequer eleitores na zona eleitoral em que pretendiam concorrer. Houve casos de eleitores que decidiram filiar-se no último dia do prazo previsto e no dia seguinte pediram o cancelamento.

Vários foram os casos identificados pela Justiça Eleitoral, com ações e omissões imputadas aos partidos políticos e candidatos:

- a) Eleitoras(es) cujas filiações foram duplicadas por terem sido feitas no mesmo dia e em não se manifestando acerca de qual partido desejavam permanecer tiveram as duas filiações canceladas;
- b) Eleitoras(es) que pretendiam candidatar-se em 2020 mas não eram eleitores na zona eleitoral à qual pertencia o município. Era necessária a transferência em tempo hábil do título de eleitor;
- c) Eleitoras(es) que não preencheram sua ficha de filiação até 4 de abril de 2020 e/ou não foram inseridos nas listas internas dos partidos até a data-limite para o processamento (15 de abril);
- d) Eleitoras(es) que foram inseridos sem sua autorização em listas internas de partidos aos quais não queriam pertencer e essa nova inclusão fez desaparecer a filiação anterior, que seria aquela que possibilitaria sua candidatura;
- e) Eleitoras(es) que manifestaram sua intenção de filiar-se a outro partido e, por circunstâncias as mais diversas, desejavam retornar ao partido anterior;
- f) Eleitoras(es) que não sabiam que tinham sido retirados das listas oficiais da Justiça Eleitoral e não acompanharam seu histórico de filiações, deixando passar todos os prazos do cronograma estabelecido pelo TSE na Portaria n. 131, inclusive o pedido de inclusão na lista especial prevista no artigo da Resolução TSE n. 23.596 (2019);
- g) Partidos que não incluíram corretamente as filiações preenchidas e foram intimados pela Justiça Eleitoral, no caso das listas especiais, não o fizeram tempestivamente.

Composições partidárias: a provisoriedade é a regra

O segundo ponto analisado neste artigo, também relativo à organização partidária, é a composição dos órgãos partidários. Observa-se uma estrutura semelhante em todos os partidos, de modo que os órgãos nacionais se representam por outros órgãos existentes nos estados e municípios. Estes podem ser provisórios ou definitivos e ambos têm um núcleo (comissão executiva), composto por presidente, vice-presidente, secretária(o), tesoureira(o).

Anota-se que essa exigência de comissão executiva é um resquício da Lei n. 5.682 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, 1971), que prevê sua existência e composição nos arts. 13 e 58. Hoje vigora a Lei n. 9.096 (1995), que alterou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (1971) e outras que lhe sucederam⁴, com a preservação da autonomia dos partidos e pequena interferência nas organizações partidárias naquilo que diz respeito a filiações, composições, prestação de contas anuais e prestação de contas de eleição.

Ainda hoje os órgãos se orientam pela existência da comissão executiva, compondo-a com aqueles que têm responsabilidade administrativa e financeira – centrada nas pessoas do presidente, do tesoureiro e do secretário, com algumas especificidades e cargos próprios em cada agremiação.

A provisoriedade dos órgãos tem a ver com sua finalidade. Eles existem para preparar os definitivos e não têm muitas formalidades em sua formação. A Lei n. 9.096 (1995), em seu art. 3º, com a alteração da Lei n. 13.831 (2019), prevê a duração dos órgãos provisórios de até 8 anos.

Vale ressaltar que os órgãos provisórios – diante de sua finalidade – não trazem muito compromisso com as(os) filiadas(os), haja vista a possibilidade de destituição dos dirigentes com maior facilidade do que no caso dos órgãos definitivos. Os dirigentes de órgãos provisórios são destituídos em ano de eleição, às vésperas das convenções partidárias, como ocorreu com o PSD de Cascavel-CE⁵.

O art. 31 do Estatuto do DEM⁶ é exemplo de previsão da finalidade do órgão provisório, de caráter eminentemente organizativo.

4 Lei n. 6.341/1976 (Dispõe sobre a organização e o funcionamento de movimentos trabalhista e estudantil nos partidos políticos); Lei n. 6.817/1980 (Dispõe sobre a organização dos diretórios municipais dos partidos políticos em formação); Lei n. 6.957/1981 (Dispõe sobre as convenções municipais para a escolha de diretórios municipais); Lei 6.996/1982 (Dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais); **Lei n. 7.607/1987 (Faculta às comissões executivas nacionais dos partidos políticos decidir sobre a realização de convenções) e a Lei n. 7.514/1986 (Assegura aos partidos políticos e candidatos o direito de usar os números a ele atribuídos na eleição anterior).**

5 O processo PJE n. 0600102-77 é um mandado de segurança impetrado contra destituição de comissão provisória do PSD de Cascavel-CE.

6 “Art. 31 – Será designada Comissão Provisória para organizar os órgãos partidários, administrá-los na forma estatutária e promover as respectivas Convenções, onde: I – tenha sido dissolvido ou tenha havido intervenção terminativa; II – ocorrer renúncia e/ou desfiliação de mais de 50% (cinquenta por cento) da composição de Comissão Executiva e/ou de Diretório; e III – inexistir ou tenha sido considerado perempto. Parágrafo Único – Será considerado perempto, para todos os efeitos, o órgão que não realizar Convenção no calendário regular ou nas datas estabelecidas pelo Partido.”

A Tabela 5 apresenta a distribuição dos órgãos partidários municipais no Ceará nos meses de março a dezembro de 2020.

Tabela 5 Distribuição dos órgãos partidários municipais no Ceará

ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS MUNICIPAIS NO CEARÁ EM 2020																		
	março		maio		junho		julho		agosto		set		out		nov		dez	
Partido	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF	PRO	DEF
AVAN	49	1	52	1	50	1	51	1	49	1	52	1	54	1	54	1	54	1
CID	33	9	47	8	47	8	47	7	47	5	46	6	41	6	42	6	41	6
DC	11	1	11	1	8	1	11	1	10	1	9	1	9	1	8	1	6	1
DEM	59	17	69	17	71	17	71	16	69	17	77	18	83	18	83	18	83	18
MDB	44	43	77	42	69	47	54	49	66	52	65	58	64	57	48	55	27	54
NOVO	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
PATRI	15	32	14	36	13	36	14	34	14	33	14	32	14	32	14	31	15	25
PCB	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0	2	0
PCdoB	25	47	31	47	33	47	33	47	36	47	37	47	39	47	38	47	38	47
PCO	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	1	2	2	2	2	2	2
PDT	95	66	106	68	104	73	67	108	56	123	57	124	57	124	57	124	57	124
PL	81	40	70	81	68	83	54	93	55	94	59	97	62	96	63	94	62	93
PMB	11	0	13	0	13	0	12	0	13	0	14	0	13	0	11	0	10	0
PMN	16	0	19	0	19	0	13	1	17	0	21	0	21	0	17	0	8	0
PODE	39	0	60	0	56	0	49	0	48	0	50	0	49	0	49	0	49	0
PP	58	15	101	15	98	17	92	23	93	24	101	25	101	25	100	25	99	25
PROS	59	0	61	0	53	0	52	6	53	10	53	11	53	11	53	11	43	11
PRTB	24	0	35	0	34	0	36	0	32	0	36	0	36	0	32	0	29	0
PSB	82	0	116	0	117	0	118	0	119	0	123	0	123	0	123	0	123	0
PSC	19	0	27	0	24	0	23	0	25	0	25	0	25	0	24	0	24	0
PSD	96	18	115	18	123	18	126	18	127	18	130	18	132	18	132	18	132	18
PSDB	49	41	61	36	61	40	63	40	64	39	72	33	78	32	78	32	79	32
PSL	54	0	70	0	69	0	71	0	80	0	89	0	91	0	91	0	88	0
PSOL	7	0	9	1	34	2	34	2	35	3	35	3	35	3	35	3	35	3
PSTU	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0	2
PT	3	126	9	157	9	157	10	155	10	156	12	156	14	155	15	154	15	154
PTB	67	20	76	20	77	20	77	20	77	21	79	20	80	20	80	20	80	4
PTC	29	3	46	2	49	2	50	2	45	2	45	2	38	2	35	2	28	2
PV	0	38	0	50	0	35	0	36	0	38	0	44	0	45	0	45	0	41
REDE	8	1	13	2	19	2	16	2	20	2	20	2	20	2	19	2	13	2
REP	69	0	74	0	73	0	73	0	73	0	67	0	68	0	68	0	68	0
SD	22	2	36	2	33	2	31	2	34	2	42	2	42	2	42	2	42	2
UP	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
SUBT	1.130	523	1424	607	1430	611	1354	666	1372	692	1435	705	1447	703	1416	697	1352	669
TOTAL	1.653		2031		2041		2020		2064		2140		2150		2113		2021	

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se que os partidos políticos estão relacionados por ordem alfabética conforme a disposição encontrada no site do TSE. Constam os 33 partidos, alguns com mudança de nomes e outros incorporados no ano de 2019. As informações são disponibilizadas pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidários do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (SEDAP/TRE-CE). Na Tabela 5, cujos dados brutos foram trabalhados para este artigo, PRO são os órgãos provisórios e DEF os definitivos. A coleta tem início em março de 2020 e

segue até dezembro de 2020. O mês de abril está ausente e a consulta retroativa não pode ser realizada devido a uma deficiência do sistema, que não permite tal ação. Consta-se o seguinte na Tabela 5:

- Dentre os 33 partidos políticos, apenas 4 tiveram redução no número de órgãos no intervalo de março a novembro, mês em que se realizaram as eleições municipais: Cidadania, DC, Patriota e Republicanos;
- 6 partidos repetiram o número de órgãos no intervalo citado, embora tenham apresentado alterações para mais ou para menos em alguns meses: NOVO, PCB, PMB, PSTU, PCO e Unidade Popular (UP);
- 23 partidos tiveram aumento no número de órgãos no Estado do Ceará entre março e novembro (cf. Tabela 6);
- De março a novembro se nota um aumento de 460 órgãos partidários no Estado do Ceará, sendo 286 provisórios e 174 definitivos;
- No mês de dezembro se observa que o crescimento estaciona ou reduz em alguns órgãos.

Na Tabela 6 se observam com nitidez os partidos que criaram mais órgãos no interior do Ceará entre março e novembro 2020.

Tabela 6 Comportamento dos órgãos partidários em 2020 (ordem decrescente)

Partido	MARÇO	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SET	OUT	NOV	DEZ	NOV-MARC
PP	73	116	115	115	117	126	126	125	124	52
PSB	82	116	117	118	119	123	123	123	123	41
PT	129	9	9	165	166	168	169	169	169	40
PSL	54	70	69	71	80	89	91	91	88	37
PL	121	151	151	147	149	156	158	157	155	36
PSD	114	133	123	144	145	148	150	150	150	36
PSOL	7	10	34	36	38	38	38	38	38	31
DEM	76	86	88	87	86	95	101	101	101	25
PDT	161	174	177	175	179	181	181	181	181	20
PSDB	90	97	61	103	103	105	110	110	111	20
SD	24	38	33	33	36	44	44	44	44	20
MDB	87	119	116	103	118	123	121	103	81	16
PCdoB	72	78	80	80	83	84	86	85	85	13
PTB	87	77	77	97	98	99	100	100	84	13
REDE	9	15	19	18	22	22	22	21	15	12
PODE	39	60	56	49	48	50	49	49	49	10
PRTB	24	35	34	36	32	36	36	32	29	8
PV	38	0	0	36	38	44	45	45	41	7
PROS	59	61	53	58	63	64	64	64	54	5
PSC	19	27	24	23	25	25	25	24	24	5
PTC	32	49	49	52	47	47	40	37	30	5
AVAN	51	53	51	52	50	53	55	55	55	4
PCO	2	2	2	2	2	3	4	4	4	2
PMN	16	19	19	14	17	21	21	17	8	1
NOVO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
PCB	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0
PMB	11	13	13	12	13	14	13	11	10	0
PSTU	2	2	0	2	2	2	2	2	2	0
UP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
REP	69	74	73	73	73	67	68	68	68	-1
PATRI	47	50	49	48	47	46	46	45	40	-2
CID	51	55	55	54	52	52	47	48	47	-3
DC	13	12	9	12	11	10	10	9	7	-4

Fonte: Elaborada pela autora.

Em 2020, o partido que mais cresceu em número de órgãos partidários no Ceará foi o PP, com aumento de 52 órgãos de março para novembro. Em seguida vêm o PSB, o PT, o PSL, o PL, o PSD e o PSOL, todos com crescimento maior do que 30 órgãos.

Com um crescimento a partir de 20 órgãos aparecem o DEM, o PDT e o SD. A partir de 10 órgãos acrescentados em 2020 temos o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, o PTB e a REDE. Os outros partidos tiveram um crescimento menor do que 10 órgãos.

No mês de dezembro se observa que os 10 partidos com maior número de órgãos no Ceará foram o PDT, o PT, o PL, o PSD, o PP, o PSB, o PSDB, o PSL, o PCdoB e o PTB. O PDT chegou ao mês de dezembro com 181 órgãos municipais, tendo acrescentado 20 órgãos durante o ano. Dentre estes 181 órgãos, 57 são provisórios. O PT por sua vez, fecha o ano com 169 órgãos municipais, dos quais apenas 15 são provisórios. A Tabela 7 mostra a distribuição e a diferença dos órgãos provisórios entre março e novembro de 2020.

Tabela 7 Órgãos provisórios no Ceará em 2020

ORGAOS PROVI	Coluna1	Coluna2	Coluna3	Coluna4
Partido	março	nov		DIF
PP	58	100	25	42
PSB	82	123	0	41
PSL	54	91	0	37
PSD	96	132	18	36
PSDB	49	78	32	29
PSOL	7	35	3	28
DEM	59	83	18	24
SD	22	42	2	20
PCdoB	25	38	47	13
PTB	67	80	20	13
PT	3	15	154	12
REDE	8	19	2	11
PODE	39	49	0	10
CID	33	42	6	9
PRTB	24	32	0	8
PTC	29	35	2	6
AVAN	49	54	1	5
PSC	19	24	0	5
MDB	44	48	55	4
PMN	16	17	0	1
NOVO	0	0	1	0
PCB	3	3	0	0
PCO	2	2	2	0
PMB	11	11	0	0
PSTU	0	0	2	0
PV	0	0	45	0
PATRI	15	14	31	-1
REP	69	68	0	-1
UP	1	0	1	-1
DC	11	8	1	-3
PROS	59	53	11	-6
PL	81	63	94	-18
PDT	95	57	124	-38
SUBT	1.130	1416	697	286

Fonte: Elaborada pela autora.

Observa-se que, quanto ao número de órgãos provisórios, os 10 partidos com mais de 50 são, do maior para o menor: PSD, PSB, PP, PSL, DEM, PTB, PSDB, Republicanos, PL e PDT. Alguns tiveram redução de março para novembro, como o PDT, que possuía 95 órgãos provisórios em março e estava com 57 em novembro, mas, ainda assim, a quantidade corresponde a 45% do total de órgãos no Ceará.

Outro dado importante que deve ser acrescido nesta análise é o fim da vigência dos órgãos provisórios. Em consulta feita à página eletrônica da SEDAP/TRE-CE em novembro de 2020 se observou que há partidos cuja totalidade de órgãos provisórios constituídos teria o fim de sua vigência em dezembro de 2020, como é o caso do Republicanos e do PRTB, além do PMB. No DEM, dentre os 101 órgãos municipais constituídos, 75 órgãos provisórios findariam em dezembro de 2020. No Solidariedade, dentre os 44 órgãos municipais, 42 expirariam em dezembro.

Considerações finais

Alguns fatos devem ser considerados se partimos para uma análise abrangente, onde o social e o político convergem. O cenário não se explica pela mera leitura e interpretação das leis, dependendo do estudo da burocracia partidária.

Considerar que de março a novembro (mês em que se realizaram as eleições municipais) houve um aumento de 460 órgãos partidários no Ceará nos leva à hipótese de que os partidos políticos cearenses ou a organização partidária cearense opta por montar sua estrutura às vésperas da eleição, desprezando a estratégia de ocupar os espaços municipais de modo constante e disseminar uma cultura política de participação entre suas(seus) filiadas(os). A criação de 286 novos órgãos provisórios e a indicação de que alguns partidos teriam todos os seus órgãos provisórios com vigência expirando em dezembro de 2020 só corrobora a hipótese levantada.

Os comportamentos são diversos, o que nos leva a ratificar o entendimento de Panebianco (2005) quando diz que o poder organizativo dos partidos varia entre eles devido a circunstâncias como a própria história organizativa, e nesse ponto se ressalta o entendimento de Duverger (1970) acerca da importância de analisar as origens dos partidos políticos.

Os procedimentos de filiação e composição partidária dizem muito sobre a estruturação dos partidos. O valor que eles atribuem aos dois procedimentos diz respeito à sua (des)organização. Por essa razão, o ano de 2020, considerado atípico em razão da pandemia de COVID-19, pode ser um termômetro para aferir o quanto de autonomia os partidos suportam ou podem dar conta:

-
- Até que ponto eles dispensam a fiscalização da Justiça Eleitoral e conseguem responder às responsabilidades que lhes são impostas como instituições de representação?

Embora se saiba que a não inserção das filiações partidárias em tempo real faz parte de uma estratégia de competição eleitoral enquanto a busca pelo nome com maior potencial acontece, vale considerar que a filiação partidária como condição de elegibilidade parece ser uma garantia da candidatura.

A estratégia de constituição de órgãos provisórios em todo o estado com duração efêmera também se apresenta como termômetro de aferição da inexistência de compromisso com o eleitorado e as(os) filiadas(os), haja vista a falta de garantia aos membros e dirigentes de órgãos provisórios.

Cabe considerar que um ano atípico, com exigência de novas atitudes, como o atendimento virtual da Justiça Eleitoral, a realização de convenções virtuais, a adoção de documentos digitais e o envio de documentações por e-mail ou via sistema próprio, revela aos analistas e aos atores envolvidos nos processos eleitorais uma série de fragilidades que merecem maior atenção. As eleições de 2020 inauguraram novos procedimentos e alguns deles precisam ser revistos.

Referências bibliográficas

ALCÂNTARA, Adriana S. **Partidos Políticos**. Organizar-se para não perecer: revisitando a Teoria de Robert Michels. Revista Eletrônica de Ciência Política v. 10, n. 1 (2019), 91-106 <https://revistas.ufpr.br/politica/>.

BOLOGNESI, Bruno, BARBIRESKI, Flavia Roberta. **Organização partidária ao nível municipal:** dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba. In: 9º Congresso Latino americano de Ciência Política, 2017, Montevideu.

BRAGA, Maria do S. Sousa. **Democracia e Organização nos partidos políticos:** revisitando os microfundamentos de Michels. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a07.pdf> > acesso em 20 out. 2018

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n. 131(2020). Estabelece o cronograma para o processamento dos dados constantes nas listas de filiações no primeiro semestre de 2020. Brasília, DF.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Portaria Conjunta n.13(2020). Dispõe sobre o atendimento remoto ao eleitor pelos cartórios eleitorais do Estado do Ceará e dá outras providências. Brasília. DF.

Duverger, M. (1970). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971. (1971). Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF.

Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. (1995). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.

Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. (1997). Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF.

Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. (2017). Altera as Leis ns. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF.

Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019. (2019). Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, DF.

Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019. (2019). Altera as Leis ns. 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**, Brasília: UNB, 1982.

Panebianco, A. (2005). *Modelos de partido. Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo, SP: Martins Fontes.

Resolução TSE n. 23.596, de 20 de agosto de 2019. (2019). Dispõe sobre a filiação partidária, institui o Sistema de Filiação Partidária (FILIA), disciplina o encaminhamento de dados pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral e dá outras providências. Brasília, DF.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

ALCÂNTARA, Adriana Soares; PARENTE, Francisco Josênio Camelo. Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 265-283, 2021.

Norma B – APA

ALCÂNTARA, Adriana Soares & PARENTE, Francisco Josênio Camelo (2020). Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(26), 265-283.

Norma C – Vancouver

ALCÂNTARA, Adriana Soares. PARENTE, Francisco Josênio Camelo. Organização partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Jan 4, 2021];11(26):265-283. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/4652>